

PROYECTO DE LEY N° 3443/2018-CR



Proyecto de Ley que deroga el Decreto Legislativo 1442 por ser restrictivo a la Negociación Colectiva para trabajadores del sector público

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros de la Bancada Nuevo Perú, Indira Huilca Flores, Alberto Quintanilla Chacón, Oracio Pacori Mamani, Richard Arce Cáceres, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Edgar Ochoa Pezo, Tania Pariona Tarqui y Horacio Zeballos Patrón, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL:

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1442 POR SER LIMITANTE DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO**

**Artículo 1°.- Deróguese el articulado del Decreto Legislativo 1442, por ser restrictivo del Derecho Humano y Fundamental a la Negociación Colectiva**

Deróguese el Decreto legislativo 1442 por ser restrictivo al Derecho Humano Fundamental de la Negociación Colectiva para trabajadores del sector público.

**Artículo 2°.- Declárese de preferente interés nacional y necesidad pública, la expedición de la Ley de Negociación Colectiva para trabajadores del sector público.**

Declárese de preferente interés nacional y necesidad pública, la aprobación de la Ley de Negociación Colectiva para trabajadores del Sector público, en concordancia con los preceptos de los Derechos Humanos Fundamentales, el Tribunal Constitucional y los organismos internacionales vinculantes en la materia.

Richard Arce. Indira Huilca. Alberto Quintanilla Chacón. Manuel Dammert Ego Aguirre. Tania Pariona Tarqui. Horacio Zeballos Patrón.

Lima, setiembre de 2018

202874/ATD

RICHARD ARCE CÉCERES  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

Jr. Ancash N°569 - Oficina 218 - Lima  
Teléfono: 3117916 anexo 553

www.congreso.gob.pe

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....28.....de ~~SEPTIEMBRE~~ del 2012.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3443 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

.....  
.....  
.....



JOSÉ ABANTO VALDIVIESO  
Oficial Mayor (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El Decreto Legislativo 1442 tiene por objeto establecer la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, como mecanismo para fortalecer y modernizar el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Se señala que el objetivo es contribuir a la asignación y utilización eficientes de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a través de la implementación de la Planilla Única de Pago del Sector Público alineada con los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Sin embargo, pese a que es una buena iniciativa en tanto a la fecha no existe información sistematizada sobre el particular. Se crea como concepto el de Planilla Única centralizada y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, evidencia la supremacía del Ministerio de Economía y Finanzas sobre cualquier otra institución, incluso las especializadas en los temas laborales.

Incorpora Principios adicionales a los del Derecho Público y de la "Administración financiera del Sector Publico", tales como:

(\*) Disciplina administrativa: Señala que el uso de fondos públicos que impliquen materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público debe encontrarse previsto normativamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 8. (Artículo que norma la NNCC y la prohibición de pactar convenios con "ingresos").

(\*) Exclusividad: Señala que la competencia exclusiva y excluyente recaerá en la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF para emitir opinión vinculante en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, así como para desarrollar normas sobre dicha materia, en lo que corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.

Con lo cual legitima a una Institución no especializada la última ratio sobre "CUALQUIER COSA QUE SIGNIFIQUE GASTO FISCAL, INCLUSO LAS QUE EMITA SERVIR, DEBE SER COORDINADA Y APROBADA POR ESTA DIRECCION." Se pretende que sea el MEF y no SERVIR y no el MTPE quienes en última instancia se pronuncien sobre cualquier diferendo que exista sobre remuneraciones o "ingresos" de los trabajadores del sector público. Es una eliminación de competencias clara en contra de SERVIR y monopolizar excluyentemente.

El articulado 6 siguiente, incide en la creación en una institución supra especializada con facultades por encima de leyes orgánicas:



“6. 5. Emitir opinión favorable sobre el Presupuesto Analítico del Personal (PAP) de cada entidad del Sector Público, el cual es remitido previo a su aprobación.

6.6 Emitir los lineamientos para la aprobación y modificación del Presupuesto Analítico del Personal (PAP), en tanto se implemente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, siendo nula toda disposición contraria.

6.7. Emitir informe favorable para la aprobación de las escalas de ingresos del personal activo autorizado por norma con rango de ley habilitante, las cuales se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector.

6.8. Validar los montos de las valorizaciones de los puestos determinados en el marco de la implementación del Régimen del Servicio Civil regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

6.9. Emitir opinión respecto de la valorización de puestos propuesta en el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE).

6.10. Emitir informe sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público para la programación de fondos públicos.

6.11. Emitir opinión en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye en forma vinculante a los regulados por el Decreto Ley N° 19846, Se unifica el Régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios al Estado; del Decreto Legislativo N° 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú; y, del Decreto Legislativo N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial, sin que ello afecte las facultades delegadas por norma expresa.

6. 12. Otras atribuciones establecidas por norma expresa en el marco de las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas.”

Se marca claramente la hegemonía del MEF sobre cualquier asunto que fuese remunerativo o que tuviese incidencia en los ingresos de los trabajadores. Ello en correlato con lo de los principios de Exclusividad. Las funciones claramente de la Dirección, entonces, cubren OPERATIVIDAD, REGISTRO Y APROBACION.

Esta norma incluye una serie de conceptos, siendo el más notable el de ingresos de personal. Aquí varía el criterio que es incluso de índole constitucional, en torno al concepto de “remuneración” desde lo laboral. Que implica periodicidad y libre disponibilidad. Determinando que “Ingresos de Personal, involucra a todas las contraprestaciones en dinero, permanentes o periódicas o excepcionales u ocasionales, que realizan las entidades del Sector Público al servidor público



bajo cualquier modalidad de contratación, por lo que entendemos que claramente está incorporando los resultados de la negociación colectiva.

Finalmente bajo el rubro "Normas y opiniones en materia de ingresos de personal del sector público" y su articulado 8, señala que los ingresos de personal, escalas de ingresos y los reajustes que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el MEF, a propuesta del Titular del Sector, previa opinión técnica favorable de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y de la Dirección General de Presupuesto Público, autorizado por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central. Adiciona además que si SERVIR quiere introducir modificaciones, debe de hacerlo coordinándolo previamente con el MEF. Esto es contrario a la legislación sobre negociación colectiva. Mas aun sumado a su articulado sobre "Prohibiciones y restricciones" que literalmente proscribire:

- (1) que las entidades del Sector Público no pueden aprobar disposiciones en materia de ingresos.
- (2) Que cualquier acto administrativo emitido en contravención a la norma, será nulo.
- (3) Y los que tengan impacto fiscal "significativo" además de NULOS, INEJECUTABLES E INEXIGIBLES.

Siendo contrario y limitante a la Negociación Colectiva en si misma y por tanto en contra de la constitución y de los pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional.

### **FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO**

El derecho a la negociación colectiva es un derecho humano y constitucional. Se encuentra consagrado en algunos de los más importantes instrumentos de derechos humanos y en la propia Constitución Política del Perú sea de manera explícita -tal como ocurre con los convenios de la OIT 98 o 154- o de manera implícita como manifestación del derecho a la acción sindical -tal como ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el convenio 87 de la OIT. También, se encuentra consagrado en el artículo 28 de la Constitución con la mención específica al rol estatal de fomento de la negociación colectiva y la fuerza vinculante del convenio colectivo. Evidentemente, este reconocimiento al más alto nivel deriva del hecho de que la negociación colectiva cumpla un rol esencial para la efectividad del derecho de libertad sindical y, en general, para el logro de la igualdad sustancial, pues contribuye a la paridad negocial y al reparto equitativo de la riqueza.



En el Perú, el nivel efectividad del derecho a la negociación colectiva, tal como ocurre con el derecho de sindicación, no es el mejor. La cobertura de la negociación colectiva apenas supera el 5%; en los últimos años se ha incrementado la brecha entre negociaciones colectivas iniciadas y culminadas con la suscripción de un convenio colectivo; la temática se concentra en las remuneraciones; y, según algunos reportes, la negociación de mala fe o el incumplimiento de convenios colectivos constituye un problema recurrente. En estas condiciones,

El carácter de derecho universal del derecho de negociación colectiva y su titularidad por todos los trabajadores –con la sola posible excepción de los miembros de las fuerzas armadas y policiales- ha sido durante algún tiempo un asunto discutido, justamente con relación a los trabajadores estatales. Desde algún sector se sostenía que la presencia del Estado soberano como empleador y el interés público que ostentaba en las relaciones en las que intervenía determinaba la imposibilidad de que las condiciones de empleo sean negociadas, concepto que se nutría con la idea de que el Estado entablaba con sus servidores relaciones de sujeción especial y con el consiguiente tratamiento de la relación bajo los parámetros del derecho administrativo.

Esta discusión, sin embargo, se ha visto superada con el reconocimiento progresivo del derecho de negociación colectiva para los trabajadores estatales en los instrumentos internacionales de la OIT y también por el reconocimiento de este derecho en diversas constituciones, pero sobre todo por negociaciones de hecho que evidencian que el conflicto laboral subyace a toda relación cuyo objeto es el aprovechamiento del trabajo ajeno. De hecho, a partir de estos fenómenos y como será relatado en el apartado siguiente con mayor detalle, los tribunales nacionales se han venido pronunciando de modo favorable con relación a la titularidad del derecho de negociación colectiva por parte de los trabajadores estatales, señalando que tal reconocimiento no implica desconocer la existencia de peculiaridades que armonicen el ejercicio del derecho a la negociación colectiva con los principios de previsión y provisión presupuestaria.

#### LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la línea de lo señalado en el punto anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido hasta en dos oportunidades seguidas el derecho de los trabajadores del sector público a negociar colectivamente sus remuneraciones.

Es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 023-2013-PI/TC (en adelante, Sentencia de la Ley de Presupuesto) y la Sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-

2013-PI/TC; 003-2014-PI/TC, 008-2014-PI-TC, 0017-2014-PI/TC (en adelante, Sentencia de la Ley del Servicio Civil).

En la Sentencia de la Ley de Presupuesto, el Tribunal Constitucional planteó una definición amplia de negociación colectiva, según la cual se reconoce a los trabajadores y empleadores el derecho a regular "conjuntamente sus intereses en el ámbito de las relaciones de trabajo".

Con relación al objeto materia de negociación, el supremo intérprete de la Constitución estableció que el concepto de condición de trabajo (la materia negociada por excelencia) "es uno de amplio alcance, sujeto a un proceso de mutación y enriquecimiento constante", el cual puede implicar, entre otros puntos, "la posibilidad de que entre trabajadores y empleadores se alcancen acuerdos relacionados con el incremento de remuneraciones".

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de la Ley del Servicio Civil, en la cual señaló que las disposiciones legales que prohíben la negociación de compensaciones no económicas son inconstitucionales.

Es por ello que se puede concluir que el Tribunal Constitucional reconoce ampliamente que a los trabajadores del sector público les asiste el derecho a negociar colectivamente sus remuneraciones y se hace necesario su desarrollo.



## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente Proyecto está de acuerdo a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, elimina las barreras a la Negociación y señala como prioridad desarrollar la ley que defina el procedimiento para que el mandato constitucional se haga efectivo.

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera ningún costo negativo al erario nacional. Por el contrario, redundará en una más eficiente gestión y servicio público y prevé el reconocimiento de un derecho constitucional y su regulación adecuada.

#### IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho (Política 1); Institucionalización del diálogo y la concertación (Política 4); Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes (Política 5); Reducción de la pobreza (Política 10); Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11); Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14); Afirmación de la economía social de mercado (Política 17); Búsqueda de competitividad, productividad y formalización de la actividad económica (Política 18) y Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos (Política 28).

